

LAURENT MUSCHEL^{*}
(*c.s.*)

THE NEED FOR A REFORM OF EC REGULATION 95/93 ON SLOT ALLOCATION

Slot allocation:

Introduction.

The Commission is not interested in having to deal with delicate issues where it knows perfectly well that whatever it is going to propose, it will be criticised. It would, indeed, be far easier to let IATA deal with it, or even our Member States. However, we have rejected this option because what is threatened is our success in the liberalisation of air transport in Europe. Where barriers to competition have been removed, the lack of airport capacity could very easily become the new way in which incumbent carriers protect themselves against aggressive competitors. Freedom to operate anywhere within the European Union has no meaning if the airlines cannot get the slots to operate the routes. This is why the reform of the existing Regulation is so important.

I. Main features of Regulation 95/93:

Regulation 95/93 is based on existing IATA practices.

^{*} All views expressed in this paper are purely personal and do not commit the European Commission.

The main objective of the Regulation is the facilitation of the twice-yearly IATA scheduling conferences¹. This means in particular that the Regulation endorses the basic principle of absolute priority to historic precedence, or, in other words, grandfather rights².

However, the Regulation goes beyond the IATA system: it establishes a system of legally binding rules, it gives the Member States responsibility for deciding on the need for slot allocation through a capacity analysis, for deciding on the appointment of a coordinator and for the establishment of a coordination committee. It also sharpens the incentive for airlines to make the best use of available capacity, notably by the introduction of a “use it or lose it” rule. Last but not least, the Regulation makes further provisions to facilitate new entrant competition.

In summary, the European coordinator:

- has to recognise claims for historic slots subject to the “use-it-or-lose-it” rule;
- has to create a pool of slots comprising new capacity, withdrawn unused slots and surrendered slots. And the coordinator is required to allocate 50% of the slots from the pool to new entrants³.

¹ IATA conferences where airlines and coordinators aim to bring together the operating schedules of airlines and the available airport capacity. This requires a process of give and take on the part of all concerned, and conflicting interests are *a priori* put aside in order to reach consensus. In this process airports play only a minor role. The airport constraints are taken into account by the coordinator, who plays a key role in the process, not only at, but also between conferences. Allocation of *slots* takes place on the basis of agreed priority rules, but most *slots* are distributed on the basis of so-called grandfather rights. The carrier operating in the previous equivalent season has a right to claim the same *slot* for the next season. The *slots* which are not allocated on the basis of grandfather rights are placed in a *slot* pool. New entrants get priority in the allocation of *slots* from this pool. Since the allocation process is key to airline operations, it is very important that the coordinators be impartial in their work and that allocation decisions are taken in transparency.

² Air carriers are entitled to keep *slots* granted to them in the previous corresponding season provided that they have used them. This historic precedence is necessary in order to ensure that the passengers will benefit from a certain stability and continuity of services. Grandfather rights ensure stability in the services offered and reliability in planning. This principle is also of the utmost importance for the operators, who need the guarantee that the networks they are developing will not be unduly affected by forced and unpredictable reallocations of *slots*.

³ Finally, the coordinator is required to confirm the feasibility of *slot* exchanges between carriers or transfers between routes or types of service.

In a nutshell, the Regulation establishes some basic principles in order to ensure a neutral, transparent and non-discriminatory allocation of airport slots. But neutrality, transparency and non-discrimination do not necessarily guarantee an optimum use of capacity.

II. The need for a new proposal:

The lack of clarity and enforcement powers of the existing Regulation

By and large the regulation has succeeded in creating a secure framework for slot allocation and has contributed to improving the situation. Only a few Community airports (Heathrow, Frankfurt, Orly) are severely congested. Yet the system is criticised. For its defence, it should be underlined that it was the very first attempt to regulate this complex activity which explains some of the deficiencies. There are some ambiguities in the current text which however clearly need to be remedied.

It is common knowledge that some of the provisions, in particular the ban on slot sales, are not respected. But, it should also be underlined that the text of the regulation is particularly obscure regarding the transfers and exchanges of slots. The text was a result of political compromises in the Council and it is likely that member States accepted the text on the basis of their own interpretation what was the real content of the provisions of transfer and exchanges. A recent judgement by the UK High Court of Justice (of 25th March 1999; case brought by the Guernsey Board of transport) is very interesting in this respect. The Guernsey board challenged the exchanges of slots between British Airways and Air UK, essentially on the argument that it was a disguised transfer as Air UK did not intend to use the slots resulting from the exchanges (Air UK in fact stopped operations from Heathrow) and on the ground that money changed hands. In his judgement, the High Court took the

view that the transaction was an exchange and that there was no objection to the payment of some monetary compensation (“where slots are exchanged, the fact that there is an accompanying money payment by the acquirer of what are perceived to be more valuable slots does not convert the exchange into a sale and does not take the transaction out of the scope of an exchange”). This distinction between slot exchanges which are allowed on a one for one basis and unilateral transfers which are forbidden (except in the case of total or partial take-over) is very important. Of course, in this specific case, where Air UK was not intending to operate the slots resulting from the exchanges, the judge could also have rejected the qualification as a genuine exchange and treated the transaction as an unauthorised unilateral transfer. But the intention here is not to comment on a Court decision but to show that there is a lack of clarity in the existing Regulation which leads to complex situations.

The existing Regulation also omitted to give to the coordinators the tools to properly apply the Regulation. For instance, the Regulation does not introduce the possibility to take sanctions during the season against air carriers that do not adhere to the slot timings allocated to them. In this respect, Eric Herbane, the Vice-President of EU-ACA (the EU Airport Coordinators Association) expressed clearly the position of the coordinators in a speech on 17th December 1998: «We are barking because the Regulation simply omitted to provide us with powerful dissuasive teeth.»

Some Member States have also not so far taken vigorous action to enforce the regulation in particular regarding capacity analysis and the setting up of a truly independent co-ordinator (slot coordinators are still in some cases in the hands of the dominant carriers). It must be recognised that an important step forward was achieved in this regard in Italy with the creation of Assoclearance.

The limits of the Regulation regarding the stimulation of competition

The existing Regulation ensures fair distribution of the slots which might be available, but it does not create new possibilities for access to the airports: airlines can only hope that some grandfather rights will no longer be used⁴. Since the entry into force of the Regulation in 1993, pressure on the allocation system has increased. As a result of traffic growth and, in some cases, because of new environmental pressure, the situation is quickly deteriorating. In many cases, an increase in airport capacity will either not resolve the situation, or simply will not happen. This is not a temporary crisis situation.

The new competitive environment makes things even worse. Slots become a very rare and valuable commodity:

- where in the past carriers were prepared to exchange slots without any problem, today the differences in value of the slots are carefully considered and in some cases compensation needs to be paid, as mentioned before.
- furthermore, carriers are no longer prepared to return unused slots to the pool, from where they can be reallocated to potential competitors. One of the main disadvantages of Regulation 95/93 is that carriers have no incentive to give back slots to the pool. Rather than returning superfluous slots to the pool, carriers therefore prefer to continue to use them just to ensure that they have sufficient capacity when they need it. Consequently there are only very few slots available for new entrant carriers, or incumbent carriers who want to expand their services.
- finally, the role of the co-ordinator is further complicated. When air carriers are desperately trying to obtain slots

⁴ When there is absolute *slot* scarcity, grandfather rights kill off the possibility for additional flights of incumbent airlines and new airlines. In this situation, new airlines will not have an access to the airport and incumbent airlines will be able to offer new flights only when reducing the frequency or eliminating existing services.

which are vital for their operations, it is clear that the neutrality of coordinators must be beyond doubt.

These were some of the considerations which forced the Commission to make a serious analysis of the effectiveness of the current Regulation and to consider all options for amendment. We are indeed extremely concerned about the impact on competition of the system. When, as a result of unrestricted grandfather rights, incumbent carriers are in a dominant position because of their slot portfolio and cannot be challenged, then the internal market cannot function effectively. By protecting incumbent carriers, the current slot allocation system freezes the existing situation and, in so doing, it limits the positive effects of liberalisation. The issue of slot allocation is therefore quickly becoming one of the most sensitive challenges for the future of our aviation market.

It is therefore necessary to develop means to avoid a static and inflexible situation at congested airports, to ensure that a reasonable number of slots change hands every season. In other words, we have to find ways to optimise the use of slots.

III. Policy options:

So what are the policy options? Let us start with what we all agree upon: everybody agrees on a number of criteria which should be met:

- Grandfather rights should be respected
- There must be room for new competition
- New entrants should have a fair opportunity precisely to enter the market
- Big carriers must be able to develop their hubs
- Small regional routes should be maintained
- Airports should be connected to as many other airports as possible.

- There should be a balance between the domestic, the regional, the long-haul markets
- Airports must be able to increase the number of passengers and therefore the average aircraft size should be increased
- Feeder traffic is necessary and therefore the use of small aircraft should be preserved.

Very logical and reasonable positions can conflict and therefore make it practically impossible to find a solution which will satisfy everyone. In other words, there are too many criteria, which cannot all be respected at the same time. This is why the regulator has to be very cautious in trying to develop a reasonable allocation system.

Air carriers will only give up slots when they are legally obliged to do so, or when there is a clear incentive to do so. There are, to put it simply, two main basic options for allowing slots to change hands: the limitation of grandfather rights and the introduction of slot trading.

If grandfather rights can continue as at present without any economic costs attached, we will end up with a completely locked system. A radical option would be the limitation in time of the grandfather rights or a withdrawal of X% of the grandfathered slots every year. This would ensure a constant flow of slots to the pool, from where they could be reallocated to all applicant carriers. This option raises a number of difficulties. The main practical one would be which criteria should be used for the allocation of the slots which have been released. This brings us back to the issue raised before and the long list of criteria. It would be unfair to ask the coordinator to carry out an almost impossible task that is to ensure that the slot allocation decisions meet all these criteria, in combination, and in a balanced manner. This solution will moreover be seen as unfair to incumbents and an obstacle to hub development unless it is applied for a very small proportion of slots. In any case, during the consultation process for the revision of the Regulation, such an approach was rejected by all consulted parties

(including airlines, airport coordinators and national administrations) with the exception of one airline. This approach therefore has no chance of being adopted in the Council.

If an interventionist and administrative solution is not going to work unless it is used as a safeguard in certain very specific cases, we should therefore consider whether the market itself could not do better than the regulator⁵.

The introduction of secondary trading would facilitate slot movements and ensure that carriers make more efficient use of their slots. By allowing carriers to buy and sell, a market of slots could develop which would allow carriers to adapt their slot portfolio to their real needs. An additional element, which is not really a good argument but which should anyway be taken into account, is that already today slots can be bought at some of the very congested airports and this is likely to continue. On the negative side, it seems that the introduction of slot trading would act largely in favour of carriers with deep pockets and large stocks of historic rights.

IV. What is likely to be proposed:

Today, it is difficult to be precise on the content and timing for a new proposal. It is not a secret that there was a strong difference of views between Mr Kinnoch, the Transport Commissioner and Mr Van Miert, the Competition Commissioner, on the whole issue of slot trading. The Commission because of this opposition did therefore not adopt the proposal amending the existing Regulation. It is also no secret that DG VII was in favour of the introduction of a limited possibility of slot trading.

What was considered is the introduction of a balanced market mechanism with adequate safeguards. In fact, what was envisaged was to restrict the existing practices which are happening under the table by:

⁵ Despite all our political convictions, the market mechanisms tend to prove to be more efficient in many cases. However, this does not exclude a certain number of controls.

- introducing transparency (obligation to inform the coordinator);
- opening up the sell to any interested carriers (at the request of any carrier, an auction should be organised, airlines will not have the possibility to sell slots only to their partners and friends...);
- limiting the use of this mechanism so that it cannot be used by incumbent carriers to increase unduly their portfolios. In this way, the trading mechanism was intended to facilitate *slot* exchanges and cannot be used to obtain large numbers of additional slots over a short period;
- time-limiting the traded slots. This would have an impact on the price of the slots therefore allowing an increased number of carriers to participate in such deals.

But, of course, this position is being reassessed in the context of the new Commission and it is difficult to predict what will be the final outcome.

Irrespective of this controversial issue of introducing a *slot* trading mechanism, a number of amendments should be proposed in order to make the existing Regulation more effective.

Among others, the definition of “new entrant” should ensure that only genuine new entrants can benefit from the Regulation and not those participating in joint operations with other air carriers which are not new entrants. Also, the new text should give new entrants the right to be allocated slots from the pool before incumbent carriers can retime their grandfather slots.

Today coordination is often at risk of being in the hands of the dominant carrier at the airport concerned. It should therefore be proposed that the airport coordinator should not only be able to exercise his duties in an independent manner, as is provided for in the current Regulation, but also that he should be *de facto* independent. As already mentioned, the proposal should also give the coordinators the tools to properly apply the Regulation.

Of course, in cases where, despite this new Regulation, dominant carriers at congested airports abuse their position, the

competition rules of the Treaty will always apply. In that context, the Commission can always require carriers to give up slots without compensation, if this is the appropriate solution to preserve competition in the market concerned.

Further amendments should also clearly make the Regulation applicable to airports which are not technically constrained, but where for environmental reasons the number of aircraft movements are limited. The provision concerning the obligation to carry out a capacity analysis should also be strengthened, as past experience shows that it has not been efficiently implemented. The new proposal should also reinforce the “use-it-or-lose-it-rule” by substantially reducing the number of exceptions to the rule. As a consequence, more slots should go to the pool and therefore be allocated to new entrants. Other amendments should aim at clarifying the text, to make it better enforceable (the provisions on exchanges of slots should be clarified). Member States should also ensure that a right of appeal exists against the decisions taken by the coordinator.

These are some of the numerous examples where the new proposal should bring benefits to the existing European allocation system.

Conclusion.

It is very important to have a Regulation in place which is widely accepted as a reasonable way of dealing with an extremely difficult subject. Soon, the lack of available slots will become the most important barrier to the development of competitive airlines and the fair and neutral allocation of slots will be a precondition for fair competition.

Irrespective of the controversial introduction of slot trading, the other envisaged changes justify on their own that a new Regulation is adopted as soon as possible.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio Mr. Muschel della relazione, in cui ci ha dato uno spaccato dello stato del dibattito che c'è oggi alla Commissione Europea su questo problema degli *slots*. Come dicevo prima, è un problema spinoso sul quale si giocherà la concorrenza.

Con la relazione del dott. Muschel abbiamo concluso la sessione di questa mattina. C'è ancora un poco di tempo per il dibattito. Prego, avv. Girardi.

DIBATTITO

PIETRO GIRARDI

(c.s.)

Molto brevemente, come al solito, desidero un primo chiarimento dal prof. Antonini, in materia di responsabilità dei vettori, a proposito della congestione del traffico aereo. Vorrei che mi fosse chiarito che possibilità ha il vettore aereo di evitare o di prevedere una congestione. Se la congestione del traffico aereo è prevedibile, è quasi a regime e allora vuol dire che tutto il sistema non funziona, a cominciare dai servizi di assistenza al traffico aereo. Quindi dovrebbe essere eliminata non solo la prevedibilità e la ripetizione di situazioni di congestione, ma le cause della congestione stessa. Ho sentito che i vettori aerei non dovrebbero programmare un determinato volo in previsione della congestione, ma con tutto quello che accade per l'accaparramento e la gestione degli *slots*, non mi sembra possibile per i vettori aerei cambiare gli orari di partenza e di arrivo. Forse possono farlo in previsione di un cataclisma, ma non di una congestione.

Another point of clarification very briefly from Mr. Muschel: I would like to know whether as far if you know, in the text of the proposal of the revised text of the Regulation on slot allocation, the possibility of selling and buying slots will be envisaged or changed by giving more possibilities for trading slots. Thank you.

SILVIO BUSTI

(Associato di Diritto dei Trasporti nell'Università di Trento)

Desidero fare una domanda al professor Antonini. Ho l'impressione che con la Convenzione di Montreal del 1999 si sia persa una buona occasione per giungere ad una disciplina concreta e cogente, a livello internazionale uniforme, del trasporto aereo internazionale.

Si è fatta una nuova convenzione per lasciare tutto come prima, perché il Protocollo di Montreal n. 4 del 1975, col sistema di responsabilità oggettiva ma assolutamente limitata a 17 DSP per kg. di merce perso o danneggiato, già regolava il trasporto di cose. Con riguardo a quello di persone, come già anticipato dal prof. Antonini, sia col regolamento 2027/97 del Consiglio CEE, che con i tre *inter carrier agreements* (perché ve n'è un terzo, denominato IPA) si era giunti a soluzioni decisamente favorevoli al passeggero. Tra l'altro, col terzo di questi *inter carrier agreements*, si era arrivati a demandare alla *lex domicilii* del passeggero danneggiato la determinazione dei danni risarcibili, con una ragione di certezza del diritto del danneggiato che, viceversa, il silenzio della Convenzione di Montreal del 1999 su quali siano i danni risarcibili (salva, come anticipato dal prof. Antonini, l'esclusione dei *punitive damages*) non offre. Inoltre si è lasciata aperta la strada ad una serie di dubbi interpretativi che la nuova Convenzione avrebbe dovuto eliminare.

Il primo dubbio interpretativo, su cui spero nei prossimi giorni mi dia una risposta il prof. Franchi, è quello dell'ambito di estensione spazio- temporale della responsabilità del vettore aereo internazionale per ritardo perché, mentre negli artt. 17 e 18 della Convenzione di Montreal del 1999 si è chiarito qual è l'ambito di estensione per morte o ferite del passeggero (o per perdita o avaria delle merci), altrettanto non è stato fatto per il danno da ritardo. Si dice che il vettore è responsabile per i danni da ritardo nel trasporto aereo, ma da quale momento inizia il ritardo nel trasporto aereo? Dall'inizio dell'operazione di imbarco del passeggero? Mi chiedo se si debba cercare una diversa soluzione. Perché se si accoglie l'ipotesi di ancorare il concetto di ritardo a quello di "inizio dell'operazione di imbarco" rimangono fuori dall'ambito di applicazione anche della Convenzione di Montreal 1999 tutti i ritardi che nascono da cause anteriori all'inizio dell'operazione di imbarco. Caso tipico: l'aeromobile giunge tardivamente in aeroporto avendo accumulato ritardo durante tratte precedenti, per cui le operazioni di imbarco non iniziano nell'arco di tempo previsto nel biglietto di passaggio. L'ovvia conseguenza è che il passeggero, imbarcandosi in ritardo, non potrà giungere a destinazione in orario.

Mi chiedo se questo evento dannoso rimarrà soggetto alla Convenzione di Montreal (col limite risarcitorio di 4150 DSP), oppure no.

Proseguo con le mie critiche per segnalarvi che con Montreal 1999 si è persa l'occasione di porre fine ad equivoci e dubbi interpretativi. Infatti si continua a parlare di *bodily injury* e di *lésion corporelle* quando per anni giurisprudenza e dottrina si sono affannate per cercare di capire se questa espressione comprendesse il c.d. "danno psichico" del passeggero. Può accadere che il passeggero non subisca un graffio, ma a causa di una turbolenza nel corso del volo arrivi a destinazione stressato, con danni più o meno permanenti al sistema nervoso. Avrà diritto in questo caso a un massimale di 100.000 DSP in regime di responsabilità oggettiva? Gli basterà dimostrare, attraverso esami psichiatrici o psicologici, di aver subito questo stress per avere diritto, in un regime di responsabilità oggettiva, ad un risarcimento, senza possibilità per il vettore di dare la prova liberatoria? Oppure il trauma psichico sfugge al concetto di *bodily injury*?

Inoltre, i redattori del 1999 hanno peccato per non avere previsto un sistema di denuncia automatica dei precedenti strumenti di disciplina internazionale uniforme delle responsabilità del vettore. Qualora soltanto una trentina di Stati, fra cui verosimilmente Stati Uniti, Canada, Giappone, Australia e tutti i Paesi dell'Unione europea ratificassero la nuova Convenzione, mentre gli altri cento e passa, che avevano ratificato la Convenzione di Varsavia (o Varsavia come modificata dal Protocollo dell'Aja), non facessero la stessa cosa, si rischierebbe di giungere ad una disgregazione del sistema di diritto internazionale uniforme del trasporto aereo. Era preferibile prevedere l'obbligo, per gli Stati ratificanti la Convenzione del 1999, di denunciare gli strumenti di diritto internazionale uniforme cui avessero già dato accettazione. Perché se gli Stati Uniti, o l'Italia, o la Francia, fossero, ad esempio, obbligati a denunciare il vecchio sistema, gli altri Paesi, che non volessero aderire alla nuova Convenzione del 1999, automaticamente correrebbero il rischio di vedere i loro vettori assoggettati non al sistema favorevole di Varsavia, eventualmente come emendato all'Aja, ma alla legge nazionale di un certo Stato cui il danneggiato potesse richiamarsi,

secondo le regole di conflitto: legge che potrebbe essere, nei confronti del vettore aereo, più severa del vecchio, ma anche del nuovo, sistema di disciplina del trasporto aereo internazionale .

Dai rilievi svolti si evince che il mio giudizio su questa Convenzione è del tutto negativo e volevo chiedere all'amico prof. Antonini se anche lui è della stessa opinione.

Devo infine accennare ad un ultimo punto: ancora non si è voluto disciplinare a livello di diritto internazionale uniforme l'inadempimento da parte del vettore.

Badate bene che l'*overbooking*, a meno che non si traduca in una forma di ritardo del passeggero nell'arrivo a destinazione, è ancora una situazione di inadempimento perché viene portato via al passeggero il posto prenotato a bordo dell'aeromobile. A quale soluzione è soggetto? Non certo alla disciplina di diritto uniforme, salvo il Regolamento del Consiglio CEE del 1991. Vorrei una opinione dal prof. Antonini.

ENZO FOGLIANI

(Avvocato in Roma)

Credo di avere capito dalla brillante relazione del prof. Antonini che, in pratica, nella situazione deteriore rimane come sempre l'utente italiano nei voli nazionali. Se non sbaglio andiamo verso una responsabilità oggettiva in campo internazionale, mentre in campo nazionale rimaniamo con il nostro buon vecchio istituto dell'assicurazione obbligatoria per infortuni ai passeggeri di £. 5.200.000 *pro capite*. Se la mia impressione è giusta, mi sembra che anche in questo caso siamo in presenza di un ritardo poco perdonabile del nostro legislatore, che non soltanto si è "*dimenticato*" di adeguare il massimale dell'assicurazione obbligatoria ai limiti di responsabilità ma, in questo caso, mantiene l'irrisorio massimale di £. 5.200.000. Quindi, rispetto al passeggero internazionale che grazie alla responsabilità oggettiva del vettore sarà risarcito anche in caso infortunio non dovuto a responsabilità del vettore, il passegge-

ro di un volo interno non avrà alcun indennizzo superiore a tale irrisoria cifra in caso di infortunio che non sia dovuto a responsabilità del vettore.

FRANCESCO MUNARI

(c.s.)

La mia domanda è questa. Come pensa il professor Antonini che in sede di liquidazione del danno giocheranno queste nuove norme con l'abolizione dei limiti di responsabilità. Si finirà per avere 100.000 DSP e poi gli altri mancia, spiccioli, oppure, a livello di prospettive, sia sul trasporto interno che internazionale, questa rimozione del limite avrà delle conseguenze significative sul piano dell'entità?

BRUNO FRANCHI

*(Professore a contratto di Diritto Aeronautico
nell'Università di Modena e Reggio Emilia)*

Dal momento che il prof. Busti mi ha coinvolto nella discussione e visto che una delle domande rivolte al prof. Antonini riguarda l'argomento (quello dei ritardi dei voli) di cui mi occuperò nella mia relazione, farei la proposta di rimandare tutto il discorso relativo alle responsabilità giuridiche connesse con i suddetti ritardi al giorno del mio intervento. Le disquisizioni giuridiche sulle problematiche dei ritardi si possono infatti fare soltanto dopo aver inquadrato esattamente il contesto tecnico-operativo del trasporto aereo al fine della individuazione di tutte le variabili che finiscono per determinare i ritardi stessi.

Quest'anno i giornali hanno dato grande risalto alle accuse mosse dalle aerolinee contro il sistema del controllo del traffico aereo, nel tentativo di scaricare esclusivamente su quest'ultimo tutte le responsabilità relative ai ritardi dei voli: il problema, invece, è

alquanto più complesso e merita una disamina oggettiva. Pertanto, rinnovo il suggerimento di rimandare la discussione della questione.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Io accolgo senz'altro questa proposta che mi sembra molto ragionevole, anzitutto perché occorre completare il quadro normativo, in secondo luogo perché il problema dei ritardi riguarda il servizio di assistenza aeroportuale, tema, quest'ultimo, ancora inesplorato.

Il prof. Franchi svolgerà la sua relazione venerdì e risponderà per la parte di sua competenza ed eventualmente il prof. Antonini, se lo riterrà opportuno, potrà integrare la sua relazione.

Passo ora la parola al prof. Silingardi.

GABRIELE SILINGARDI

(c.s.)

Vorrei rivolgere una domanda al prof. Antonini circa il problema della *lump sum*, del risarcimento e dell'identificazione degli aventi diritto.

Mi sembra che ci troviamo di fronte a due questioni diverse. Il risarcimento segue i principî fissati nel codice civile. Non mi pare, però, che la *lump sum* abbia nulla a che fare col risarcimento: è una somma che prescinde perfino dalla dimostrazione del danno; è una somma di carattere quasi assistenziale, data alle vittime dell'incidente.

In particolare, mi chiedo dove ravvisi l'amico Antonini il titolo giuridico in base al quale la somma, dovuta ad ogni evento, spetti a determinate persone. Mi spiego meglio: il coniuge ha diritto alle somme che gli competono anche quale erede. Ma se noi escludiamo la *lump sum* dal contesto delle somme dovute a titolo eredi-

tario (*jure hereditatis*), qual è il titolo giuridico in base al quale al coniuge spetta una certa somma?

L'art. 2122 cod. civ. riconosce a talune categorie di persone, quali il coniuge e i figli, determinate somme che riguardano la liquidazione del lavoratore: alla moglie e ai figli spettano certe somme non *jure hereditatis*, bensì *jure proprio*.

Ma in tal caso è il codice civile che, con una norma molto opportuna, stabilisce il titolo giuridico in base al quale si ha diritto a queste somme. Ma se la *lump sum* viene esclusa dal contesto ereditario, mi chiedo quale sia il titolo giuridico in base al quale spettano certe somme e a chi?

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ho già spiegato che, per i quesiti relativi al ritardo, rinviemo le risposte alla relazione che venerdì sarà svolta dal prof. Franchi. Prego allora il prof. Antonini di prendere la parola per le questioni sulla responsabilità del vettore. Poi Monsieur Muschel risponderà all'avv. Girardi.

ALFREDO ANTONINI

(c.s.)

Per alcune domande la risposta è contenuta nella relazione.

Per quanto riguarda la domanda rivolta dall'avv. Girardi sul ritardo, devo preliminarmente spiegarvi che ho commesso il "torto" di invadere una parte della relazione del prof. Franchi. In realtà il tema su cui l'avv. Girardi mi chiede una risposta era stato esaminato assieme, in via previa, da me e dal prof. Franchi; all'esito dell'esame, avevamo concordato che io avrei trattato i principî che reggono la responsabilità del vettore per il ritardo, mentre il prof. Franchi avrebbe curato la casistica; è l'amico Franchi, dunque, che

ha pieno diritto alla risposta sul quesito posto dall'avv. Girardi, con particolare riferimento alla prevedibilità del congestionamento nel traffico aereo.

Fatta questa premessa, vediamo di rispondere ai quesiti.

Il prof. Busti ha svolto un vero e proprio intervento, che termina con una serie di domande. Con riferimento agli *Intercarrier Agreements*, ha espresso delle valutazioni che mi trovano sostanzialmente concorde per quanto riguarda gli accordi del 1995 e quelli successivi. Effettivamente essi sono tre, e li troverete tutti citati nella mia relazione. Per brevità mi ero riferito solo ai primi due (IIA e MIA) e non al terzo (IPA), il cui contenuto si integra con quello dei primi due.

Poi, egli è accennato al problema del ritardo, del quale potrà parlarsi in maniera più ampia all'esito della relazione del prof. Franchi, il prossimo venerdì. Il prof. Busti ha inquadrato tale problema più sotto il profilo giuridico, che sotto quello tecnico. Io direi che i ritardi, accumulatisi in qualunque fase del trasporto, sfociano nel ritardo finale, che è quello effettivamente rilevante. Se all'arrivo si riscontra un ritardo, è questo quello che conta, indipendentemente da quale sia il momento in cui si è verificata la causa del ritardo, e purché ovviamente tale causa sia imputabile al vettore, secondo il sistema di responsabilità che si riterrà applicabile.

Per quanto riguarda le lesioni psichiche, posso rispondere solo con brevi cenni, segnalando peraltro che i dubbi interpretativi sollevati dal prof. Busti e la complessità dell'argomento meriterebbero maggior approfondimento. Avevo detto che l'orientamento delle Convenzioni è quello di rimettere l'identificazione del danno risarcibile alla legge nazionale applicabile; fa eccezione la Convenzione di Montreal per il solo profilo dei *non compensatory damages*, perché l'indicazione delle poste di danno risarcibili è rimessa anche da tale Convenzione alla legislazione nazionale. Ritengo che, probabilmente, i tribunali applicheranno l'intero regime della Convenzione di Montreal e, quindi, del regolamento comunitario, a tutte le voci di danno di cui essi riconosceranno la risarcibilità. Quindi, se il tribunale riconoscerà la risarcibilità anche del danno psichico, si applicherà il regime della oggettivizzazione della responsabilità fino

al limite dei 100.000 DSP anche a questa componente di danno, seppur a rigore non rientrante nella dicitura testuale che il prof. Busti ha riferito e che è quella riportata nel testo internazionale uniforme.

Poi, ancora, direi che è senz'altro corretta l'osservazione riguardo le difficoltà derivanti dalla possibile convivenza di due regimi Varsavia - L'Aia - Montreal n. 4 e Montreal '99. Lo strumento che il prof. Busti ha suggerito avrebbe potuto essere opportunamente adottato, ma non lo è stato; si tratta della denuncia obbligatoria della Convenzione di Varsavia e dei suoi Protocolli modificativi, ad opera degli Stati che ratificheranno la nuova Convenzione.

Per quanto riguarda la mancata disciplina dell'inadempimento rimane fermo il principio generale vigente oggi: la Convenzione di Varsavia non regola l'inadempimento, la cui disciplina è retta dalle singole leggi nazionali. Ciò vale anche per l'*overbooking*, che è una forma di inadempimento, cui si applicheranno le legislazioni nazionali. Noi siamo avvantaggiati, perché sotto il profilo dell'*overbooking* abbiamo la salvaguardia della legislazione europea (Reg. CE n. 295 del 1991, citato dal prof. Busti e da me sinteticamente illustrato nella relazione).

Non vorrei dare un giudizio definitivo sulla Convenzione di Montreal. Il prof. Busti ha espresso un giudizio sostanzialmente negativo; io ho spiegato (pur nella superficialità del mio commento e soprattutto nella sua unisettorialità, avendo io preso in esame solo alcune norme, ossia quelle che riguardano la responsabilità e il limite) che essa rappresenta il coronamento della spinta impressa alla materia dalla pratica operativa. Oggi la Convenzione di Montreal ha raccolto le istanze cui giurisprudenza ed operatori avevano dato corso: da un canto, la prima aveva reso in buona sostanza obiettiva la responsabilità del vettore di persone; d'altro canto, i secondi avevano rinunciato volontariamente ai limiti. Questi punti, acquisiti dall'elaborazione del "diritto vivente", sono stati codificati dalla nuova Convenzione di Montreal, la quale si è fermata a tali acquisizioni, senza andare oltre. Essa, peraltro, come elemento cospicuo di novità ha introdotto la "quinta giurisdizione".

Per quanto riguarda l'amico Fogliani, ricordo che il profilo assicurativo viene trattato nel testo scritto della mia relazione, al par. 9; esigenze di tempo mi hanno impedito di svolgerlo nella esposizione orale. L'assicurazione infortuni oggi esiste solo "sulla carta" per dare completezza normativa al sistema. Il mancato adeguamento del capitale assicurato di 5.200.000 è dipeso dal fatto che la legge delega si riferiva soltanto ai limiti di responsabilità. Siccome il capitale assicurato non è un limite di responsabilità, il Governo, nell'adeguare in concreto i limiti, ha dovuto, previo parere del Consiglio di Stato, lasciare ferma questa somma che oggi appare assolutamente ridicola. Non vorrei approfondire il discorso sulle assicurazioni, perché si tratta di un tema che, da solo porterebbe via un buon quarto d'ora; sicché rinvio, per ulteriori spunti, alla relazione scritta. Mi limito a ricordare che, attualmente, in Italia vige un sistema misto: da un lato, vi è l'assicurazione infortuni obbligatoria, che tutela maggiormente il passeggero in quanto lo tiene indenne dal danno, qualunque sia la causa; dall'altro, vi è l'assicurazione obbligatoria della responsabilità, prevista dalla legge n. 274 del 1988 (di rientro nel sistema di Varsavia), che è un'assicurazione della responsabilità e che tutela il passeggero nei limiti in cui sussista una responsabilità del vettore. A suo tempo, ad un convegno organizzato dal prof. Rinaldi Baccelli in Sardegna, avevo sostenuto (e sono ancora di quest'idea) che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità del vettore verso i passeggeri potrebbe essere migliorata, introducendosi quei meccanismi di tutela del danneggiato, che sono propri di quasi tutte le forme odierne di assicurazione obbligatoria: l'azione diretta e l'insopponibilità di eccezioni. Si tratta di strumenti che tutti conoscono con riferimento all'assicurazione automobilistica, ma dei quali ben pochi ricordano le radici, rinvenibili proprio nel nostro campo e cioè nell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile dell'esercente aereo per danni a terzi sulla superficie.

Concluderei sul quesito posto da Fogliani, ricordando che il Regolamento CE n. 2027 del 1997 riguarda anche i voli nazionali, sicché in essi il passeggero italiano beneficia della responsabilità

oggettiva del vettore fino a 100.000 DSP e, oltre, della responsabilità senza limiti del medesimo.

L'amico prof. Munari in sostanza mi chiede di individuare un profilo pragmatico nella liquidazione del danno. Il fatto che sia stato stabilito un regime obiettivo di responsabilità fino a 100.000 DSP influirà sui tribunali nel momento in cui dovranno essere liquidate le somme dovute a titolo risarcitorio? La considerazione che posso fare non ha alcunché di giuridico e riposa sull'esperienza. La mia risposta è in termini affermativi, perché da un canto - me lo riferiva l'amico Bertucci - alcuni avvocati hanno affermato che il testo letterale di Montreal 1999 consentirà, in occasione di ogni incidente, di richiedere immediatamente 100.000 DSP per passeggero deceduto o infortunato, senza alcun problema di prova dell'entità del danno; d'altro canto, sappiamo che v'è una diffusa tendenza a far incrementare i livelli risarcitori (tendenza addirittura scriteriata negli Stati Uniti d'America, ove le Corti liquidano cifre che non hanno alcuna aderenza con la realtà), che si sta affermando anche nel nostro Paese. Mi riferisco alla pratica risarcitoria - legata soprattutto all'infortunistica stradale, per la particolare ricorrenza di questa tipologia di danno - nella quale gli importi che vengono riconosciuti, per esempio a titolo di danno morale, sono sempre crescenti. Quindi, in definitiva, rispondo all'amico Munari che, si giungerà ad un aumento delle somme erogate a titolo di risarcimento.

Quanto all'intervento di Bruno Franchi, lo considero un intervento *ad adiuvandum* e, quindi, ne prendo volentieri atto.

Infine vi è l'intervento dell'amico Silingardi sulla *lump sum*. Sia Silingardi che Franchi, nei rispettivi articoli scritti di recente sull'argomento, hanno sostenuto che il soggetto avente diritto alla *lump sum* è l'erede. Io ho ritenuto di esprimere un'opinione diversa. In verità noi tre, insieme a Maurizio Riguzzi e a Francesco Morandi, esprimiamo un gruppo di studio del diritto della navigazione unitario, ma non per questo privo di "dialettica" interna, come è dimostrato ad es. dalle diverse opinioni che abbiamo sostenuto in materia di volo da diporto o sportivo. Io credo che la *lump sum* non debba ritenersi slegata dal risarcimento del danno, tant'è che sia il Regolamento comunitario, che la Convenzione di Montreal del

1999, affermano che l'importo dato in acconto viene poi detratto dal risarcimento definitivo. Anche ciò mi ha indotto ad interpretare la *lump sum* (pagamento in anticipo) come acconto immediato sul risarcimento definitivo, accostabile alla provvisoria prevista dalla legislazione processuale penale, oppure all'importo immediato che, ai sensi della legge n. 990 del '69 sull'assicurazione automobilistica e successive modifiche, può essere concesso dal giudice in relazione a necessità immediate del danneggiato. Se questo è vero, e cioè se il pagamento "in anticipo" è tale in relazione al successivo risarcimento finale, allora è anche vero che il soggetto avente diritto alla *lump sum* deve per forza di cose essere un soggetto avente diritto al risarcimento. Il fatto di essere soggetto avente diritto al risarcimento è un condizione necessaria per avere diritto alla *lump sum*, ma non sufficiente, perché deve sussistere pure l'altra condizione dello stato di bisogno. Allora, il problema dell'identificazione del soggetto avente diritto alla *lump sum* si sposta in quello dell'identificazione del soggetto avente diritto al risarcimento *jure proprio*, il quale, in caso di bisogno, ha altresì diritto alla *lump sum*. Tale soggetto, avente diritto *jure proprio*, è stato saggiamente identificato nei prossimi congiunti, con riferimento ad un'ipotesi particolare, dall'art. 2115 cod. civ.; alla medesima identificazione si può giungere sulla sola base di principî generali. Gabriele solleva, poi, il problema dell'amante. Negli ordinamenti in cui il convivente *more uxorio* può avere una tutela risarcitoria, tale convivente ha certamente diritto alla *lump sum*, sussistendo il bisogno. Il nostro ordinamento è uno di questi? Oggi no, ma domani sarà certamente così, tant'è che la legge di riforma dell'assicurazione obbligatoria, approvata a suo tempo dai due rami del Parlamento e poi rinviata dal Presidente Scalfaro, conteneva un articolo, che io tra l'altro avevo contestato, ove si assegnava il diritto al risarcimento anche al convivente *more uxorio*.

Ritengo di avere risposto a tutti in maniera più o meno soddisfacente e passo la parola all'amico Laurent Muschel, il quale risponderà per il settore di sua competenza.

LAURENT MUSCHEL

(c.s.)

Thank you. On the question of Pietro Girardi on slots trading, as I said in my presentation, we have prepared two texts, one with slots trading and one without slots trading and we are waiting for the new Commissioners to decide and, as I said, it will depend on the discussions between Madame Loyola De Palacio, the new Transport Commissioner, and Mr Nayo Montil, the new Competition Commissioner.

I've got also questions, a written question on Linate, on the transfer from Linate to Malpensa and the connection with the slot allocation. In fact, the Regulation 95/93 does not cover the transfer from one airport to another airport, it's another gap in the Regulation. But Assoclearance, when it is allocating new slots to Malpensa, has to do it according to the Regulation, to the existing Regulation, and I think Mr Carlo Griselli on Friday will be able to explain to all of us how he did the allocation of slots at Malpensa, but I cannot comment too much on the Malpensa case because it is still under investigation, thank you.